

# Introducción

Fernando de Terán

Doctor Arquitecto, Catedrático y Director del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de Madrid. Autor de numerosas publicaciones, entre las que destacan *El planeamiento urbano en la España contemporánea*, 1978, Madrid, 1992; *Historia del urbanismo* en España, 1999, Madrid, entre *la ciudad y el territorio en la segunda mitad del siglo XX*, 1999. Ha sido Director de la revista *Ciudad y Territorio* (1969-89).

*This introduction sets out the reasons that led to the Department of Town and Territorial Planning organising the international Seminar entitled Territorial Urban Planning in the Twenty-first Century, the papers of which are published in this fourth issue and in the coming fifth issue of the magazine Urban. It includes the text that was sent to the speakers explaining the aims of the seminar and summarising those reasons. While acknowledging the importance yet also the insufficiency of the morphological approaches prevailing in Spain in the eighties, it raises the need for tackling the complex problem of planning on a territorial scale, with the difficulties and challenges that this poses. This is a matter which, on the other hand, Spain's autonomous communities have been addressing for some years now, though without adequate academic and theoretical debate. The seminar raises the question of how the different European experiences are dealing with city and territory planning.*

Esta introducción expone los motivos que llevaron al Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio a organizar el Seminario internacional *Planeamiento Urbano Territorial en el siglo XXI*, cuyas intervenciones son publicadas en este número cuatro y en el próximo número cinco de la revista *Urban*. Incluye el texto que fue enviado a los ponentes como exposición de objetivos del seminario, donde se resumen estas razones. Reconociendo la importancia, pero también la insuficiencia de los enfoques morfologistas predominantes en los años 80 en nuestro país, se plantea la necesidad de abordar el complejo problema de la planificación a las escalas territoriales, con las dificultades y retos que plantea. Es éste un asunto que, por otra parte, aunque sin un debate académico y teórico adecuado, está siendo abordado desde hace ya unos años por las comunidades autónomas españolas. El seminario plantea el interrogante de cómo se están planificando la ciudad y el territorio en las distintas experiencias europeas.

Es hoy más característico que nunca de la práctica urbanística profesional, es decir, de la actividad orientada a influir en la evolución y configuración de la ciudad, una actitud autorreflexiva: la previa o paralela profundización sobre esa misma práctica, la consideración crítica de las experiencias realizadas, el atento examen y valoración de las que están en realización, al mismo tiempo que la contribución imaginativa a la construcción de nuevos modos de actuar, basados en la modificación o reajuste de los conocidos y usados. De ello aparece abundante evidencia, en cuanto se contempla el panorama universal, y de ello ha dejado constancia el contenido de los anteriores números de esta revista, en los que se manifiestan algunas de las principales preocupaciones de quienes trabajan profesional y académicamente en ese terreno y, concretamente, del Departamento Universitario responsable de la propia revista.

Por eso, desde la consciencia de encontrarnos en ese momento de tan aceptada necesidad reflexiva y experimentadora, derivada de la insatisfacción producida por la insuficiencia o inadecuación de los modos e instrumentos al uso, parecía especialmente oportuna una iniciativa que condujese a una confrontación de reflexiones, de experiencias y de contribuciones, alrededor de las más recientes etapas de la evolución de esos modos de actuar sobre la ciudad y el territorio. Se trataba de verificar en qué medida se está produciendo en algún sitio, una aportación creativa y esclarecedora, y de comprobar de qué manera supone ello la aparición de diferencias y novedades y de qué forma responden, no sólo a la necesidad de superar las insuficiencias e inadecuaciones detectadas, sino también a las nuevas exigencias derivadas de las nuevas formas y características de la naturaleza y de la organización que está adoptando la realidad urbana y territorial en la situación en que nos encontramos. Ésa era la

intención de la que partía la llamada que quedó reflejada en la convocatoria del Seminario internacional sobre *Planeamiento Urbano Territorial en el siglo XXI*.

"No es tanto el cambio de siglo que vamos a vivir en breve, lo que proporciona una buena oportunidad para realizar una reflexión sobre la situación y la continuidad de la disciplina y de las actividades urbanísticas, sino la conciencia que hemos ido adquiriendo últimamente, de que se está produciendo una nueva transición en las condiciones en que se desarrollan esa disciplina y esas actividades.

En las últimas décadas se había asistido al desarrollo de una línea de pensamiento y de una actitud profesional generalizadas. Las grandes ciudades y áreas metropolitanas ya no iban a crecer más. No había que ocuparse de su expansión sino de su transformación interior. El urbanismo se había revelado insatisfactorio en su intento de control y de configuración del desarrollo de la realidad urbana y el planeamiento había quedado en evidencia, dada la distancia entre su ambición organizadora y su escasa operatividad real. La actuación urbanística reclamaba la concreción de los proyectos y rechazaba la abstracción de los Planes. Y después, con la recuperación económica, los proyectos crecieron en envergadura, de modo que el urbanismo parecía desplazado a un terreno de creciente irrelevancia. Todo se podía resolver con arquitectura o con las actuaciones imprevisibles de unas iniciativas del mercado liberadas de lo que parecían caducos marcos de ordenación anticipada.

Pero ahora sabemos que éstas eran unas actitudes que equivocaron la valoración de muchos signos, y produjeron lecturas de la realidad y propuestas para su tratamiento reductivas e insuficientes. Y así, desde las más lúcidas atalayas de la propia cultura arquitectónica, una actitud más rigurosa y reflexiva nunca dejó de advertir de los peligros de tal reducción intelectual, de los efectos empobrecedores de una arquitectura sin urbanismo y de los riesgos de automarginación para toda una profesión que se estaba desentendiendo de considerar su papel en relación con las posibilidades que todavía hay de controlar el proceso de urbanización y de establecer niveles de racionalidad y prioridades en función de valores colectivos, por la retirada de la arquitectura hacia los campos estrictos de la creación formal.

De igual manera que las actitudes desregulacionistas y el debilitamiento de las instituciones de control metropolitano se muestran como poderosos aliados en el agravamiento de los problemas de dispersión espacial, dualización social y congestión de las infraestructuras que sufren las grandes áreas urbanas europeas y americanas.

Por otra parte, la forma que está adoptando la realidad fuertemente expansiva de la ciudad-territorio en Europa muestra la insuficiencia del fragmentarismo morfologista como respuesta única, y reclama y estimula la reflexión sobre nuevas formas de un planeamiento urbano-territorial, cuya formulación teórica e instrumental está por realizar, a pesar de la retirada de las más agresivas manifestaciones de ese fragmentarismo.

Esta situación requiere investigación, reflexión y profundización en el conocimiento de la nueva realidad urbana y territorial. Y requiere preparación y discusión de formas nuevas de aproximación al tratamiento de esa realidad; de invención, ensayo y puesta a punto de instrumentos de intervención que sean algo más que diseño, algo más que localización de inversiones, algo más que fórmulas de gestión y, por supuesto, algo diferente de los deterministas planes urbanísticos tradicionales.

De todo esto, arranca la idea de proceder a esa reflexión, para examinar las posibilidades de métodos e instrumentos nuevos; confrontar ideas; conocer y comparar otras experiencias y establecer colaboraciones. La convocatoria de este encuentro se hace con el deseo de contribuir a la redefinición conceptual y metodológica de los instrumentos del planeamiento urbano y territorial que la nueva realidad reclama."

El momento parecía, en efecto, oportuno para la confrontación propuesta. Éramos conscientes de que estábamos asistiendo al reflujo del último de los enfoques, modos o estilos de entender el planeamiento y la actuación urbanística, que se había afianzado arrolladoramente en los años 80, y que ahora ya podía ser examinado con perspectiva, a la vista de sus muchos frutos, que empezaban a tener sabor de época.

Aquel enfoque, como sabemos, había estado caracterizado por unos cuantos rasgos definitorios:

- La ciudad ya no iba a crecer más, había que ocuparse de su arreglo interior, no de su expansión.
- La ciudad debía ser entendida como un agregado aleatorio y discontinuo de piezas heterogéneas, no del todo solidarias, frente a la anterior manera de entenderla como sistema unitario y continuo.
- Era necesario profundizar, como principal campo de aportación innovadora, en el tratamiento de los aspectos morfológicos, dentro de una reivindicación de la forma frente a la función y a la estructura.
- Correspondientemente, la actuación debía ser entendida como un conjunto también aleatorio de acciones fragmentarias, que no requerían su previa inserción en un marco general unitario.
- Se preconizaba la adopción de un urbanismo de operaciones acotadas, de una forma de actuación parcial, por piezas de reelaboración, transformación, y vitalización, con renuncia a la visión global anticipada de la evolución del conjunto urbano y con renuncia a la consideración de sus relaciones con el ámbito territorial en que se inscribe.
- Con ello se apostaba por la renuncia a los planes urbanísticos y territoriales tradicionales, y por su sustitución por los "proyectos urbanos" como únicos instrumentos urbanísticos de intervención.

Ahora, al cabo del tiempo, no se puede dejar de reconocer los aspectos indudablemente positivos que desarrolló este enfoque, con su oportuno recordatorio de la importancia de los aspectos morfológicos y con su énfasis en la recuperación de la forma del espacio urbano a través de la arquitectura, en la formalización física, en el desbloqueo de la separación norma-acción, por introducción de piezas nuevas o transformadas, realmente abordables, con su soporte financiero incorporado, frente

a las propuestas de financiación problemática de los planes. Por eso, se ha establecido un acuerdo generalizado sobre la oportunidad y conveniencia de este aspecto de aquel enfoque enriquecedor y sobre la introducción de los proyectos urbanos agilizadores y transformadores.

Pero también puede afirmarse que dudamos ahora profundamente de la suficiencia de todo ello. Porque sabemos que no es conveniente el tratamiento de la realidad urbana sólo a través de la arquitectura, que es necesario algo más que proyectos emblemáticos parciales. que se ha puesto de manifiesto la insuficiencia metodológica de esta parcialidad y de esta simplificación reduccionista, frente a la verdadera complejidad e inabarcabilidad. Una insuficiencia que se pone en evidencia por la falta de estrategias más amplias para la gestión de los múltiples aspectos de la complejidad de lo urbano y su creciente repercusión sobre lo que está al borde o fuera de la propia ciudad, pero no fuera del proceso de urbanización. Es ahí donde se pone dramáticamente de manifiesto la insuficiencia de la sola arquitectura, e incluso lo poco que la arquitectura como tal, puede hacer ahí, aunque ello moleste a muchos.

Porque ¿qué pasa fuera? Aquel planteamiento estaba concebido para el tratamiento interior de ciudades introvertidas. Bastaba rellenar, rehacer, modificar, mejorar, rediseñar, completar lo existente, como tantas veces había hecho la evolución histórica de la ciudad en su lento desarrollo anterior. Pero ha ocurrido que, frente a lo esperado, las ciudades no se han detenido y, por el contrario, estamos asistiendo a su continuo y renovado proceso de expansión, de dispersión por el territorio exterior, que no es urbano, pero que está sometido a diluidas ocupaciones, tensiones, colonizaciones... Esto es algo que no se puede negar, lo mismo que el hecho de que aquel enfoque urbanístico comentado, no tenía respuesta para esta nueva situación, porque no había contado con su aparición. Por eso es muy importante indagar sobre cómo se ha recibido esta nueva inesperada realidad en la práctica profesional de los países afectados, y comprobar cómo, habiéndose percibido en ellos la peculiaridad de la misma, se ha empezado a preparar algo para su adecuado tratamiento.

A este respecto. debemos empezar por señalar algo, que parece un interesante rasgo (en cierto modo contradictorio, pero muy revelador) que se ha dado en la etapa más reciente del desarrollo de esa práctica profesional, en nuestro propio país: al mismo tiempo que se afianzaba clamorosamente entre la clase profesional, lo que podemos llamar el morfologismo fragmentarista, con negación de la conveniencia de la visión de conjunto y con inhibición respecto a lo territorial exterior, se ha producido el desarrollo simultáneo de una actividad de reflexión y voluntariedad configuradora, precisamente en esa escala territorial, para atender a las manifestaciones de la expansión de la ciudad sobre el territorio, y a todas las crecientes solicitudes que sobre ese territorio ejerce la creciente interdependencia funcional de los núcleos urbanos que están dentro de él.

Porque ahí está la experiencia de los gobiernos de las Comunidades Autónomas, que se lanzaron desde finales de los años 80, a la elaboración del planeamiento global de sus ámbitos espaciales. para tomar conciencia de su propia identidad territorial y de su problemática. esbozando visiones voluntaristas de coordinación y

control de lo que ocurría y podía ocurrir a través de una acción no conjuntada, realizada sólo desde los niveles municipales independientemente. Y tanto en esa actividad, realizada mayoritariamente por profesionales de la arquitectura, aunque en elogiada colaboración con otras profesiones, como en la paralela elaboración de las legislaciones urbanísticas autonómicas, se ha dado por supuesta la conveniencia de una anticipada visión de conjunto, y no se ha dudado en reivindicar la imagen del denostado "modelo territorial", explícitamente invocado como objetivo en los correspondientes textos.

Pero lo más interesante es que ello ha ocurrido prácticamente sin debate alguno, sin reconsideración de fundamentos teóricos y sin que se haya puesto en cuestión ningún supuesto conceptual, como si no hubiese existido simultáneamente, en el ámbito disciplinar, el fuerte debate antiurbanístico y toda la negación de la escala territorial. ¿Cómo se explica esa dualidad de actitudes y esa contradicción entre experiencias tan independientes? Y si ésta es la reciente experiencia española, ¿qué ha ocurrido o está ocurriendo en otros sitios? Eso es lo que queremos saber con esta convocatoria.

Porque muchos análisis apuntan a que las cosas están ocurriendo en todas partes bajo esa forma dual y casi independiente, como ensayos de respuestas también independientes, a dos tipos de situaciones reales muy distintas y que parecen también, a su vez, independientes. Desde el observatorio de los Estados Unidos, y en relación con una realidad avanzada sobre la europea, un lúcido trabajo de 1989, del Profesor Hall, nuestro invitado de honor hoy, lo apuntaba así. Refiriéndose a los desafíos del urbanismo americano, lo hacía en términos que, con variantes locales, desde entonces no han hecho sino adecuarse también generalizadamente a Europa. Las dos situaciones aludidas quedaban caracterizadas certeramente:

"El rasgo más distintivo de los 80 es lo que podría ser llamado planeamiento como proyecto o planeamiento como crecimiento inmobiliario. Los modelos son el puerto interior de Baltimore, el *Quincy Market* de Boston y su frente marítimo. La plaza *Horton* de San Diego y un sinnúmero de imitaciones. (En Europa, el mismo fenómeno es perceptible a una escala aún mayor en los *Docklands* de Londres y en la Disneylandia parisina). Cada uno de estos proyectos consiste en el desarrollo de un terreno a través de la cooperación de capital público y privado y con ingentes inyecciones de dinero público, enormes obras públicas, subvenciones ligadas a la atracción del capital privado, exenciones fiscales, áreas de libre mercado y nuevas formas institucionales. Se podría decir que esto es una nueva versión de la *urban renewal*. Evidentemente en Boston y en Baltimore, el desarrollo sigue esa línea, pero la escala y lo que está en juego es mucho mayor. No menos que la conversión de ciudades industriales y portuarias en declive, en centros directivos de la nueva economía de servicios".

Y frente a esa situación, a la que corresponde disciplinarmente la negación del urbanismo y su sustitución por la arquitectura, aparece esta otra cara de la realidad:

"En otros sitios hay un conjunto distinto de problemas: el crecimiento de los suburbios, el desarrollo en ellos de núcleos de servicios nuevos, y la transformación de viejos centros rurales. La rápida expansión de la congestión suburbana, a medida

que la infraestructura de los 60 se sobreesatura, los problemas de la disponibilidad de agua y de la gestión de los residuos, la pérdida de espacios libres y calidad del aire en enormes extensiones alrededor de las principales áreas metropolitanas. Junto con estas tendencias, inevitablemente, se produce una multiplicación de grupos de interés medioambientalistas, dedicados a mantener y mejorar la calidad ambiental y también a detener la continuación de la extensión suburbana. Es la llegada del *nimhism* como filosofía política populista de los años 80. En cualquier lugar, de Nueva York a la Bahía de San Francisco y el *Central Valley*, estos problemas del crecimiento y de la dispersión, dominan hoy en día la vida de muchos americanos, quizá de la mayoría".

Empezamos a comprender que a tanta diferencia en esta dualidad de situaciones, no sirven los mismos parámetros conceptuales para instrumentar las respuestas, y que éstas, efectivamente, parece que se mueven en planos disciplinariamente distintos, no como escalones diferentes de una misma actividad y que, por lo tanto, no son válidas las mismas formas de aproximación conceptual ni las mismas actitudes metodológicas. Este parece uno de los más incitantes objetivos de este encuentro: profundizar en el enfoque y entendimiento diferencial de la existencia de esos dos planos de la realidad y en el análisis de la posible relación entre ambos, para ver si pueden seguir existiendo interrelaciones en el tratamiento de los mismos, o si, por el contrario, se debe reconocer y asumir que la adecuación de la respuesta conduce a la realidad de dos actividades disciplinares bastante independientes.

Cuando Kenneth Frampton, que elogiaba recientemente la enseñanza en la Escuela de Arquitectura de Madrid, abomina del urbanismo entendido sólo como definición de usos del suelo, disposición de infraestructuras y distribución logística, denuncia la ausencia del "lugar forma" y enuncia la necesidad del espacio delimitado, definido con contornos físicos, "sólo un límite claramente definido permitirá a la forma construida contraponerse a los flujos y procesos de la megalópolis" y "el lugar forma puede oponerse a la inexorable destrucción operada por la modernización global", parece estar refiriendo a esa "ciudad" que está en formación más allá de las periferias. Y entonces surgen turbadoras las preguntas: ¿Es formalizable, limitadamente definible, esa ciudad-territorio? ¿Se puede configurar como la ciudad tradicional? ¿Tienen algún sentido esas propuestas fundamentalmente gráficas, en las que algunas mega arquitecturas son tratadas como trazos compositivos de formas evocadoras de plásticas suprematistas y kandinskianas? Y si el camino no es el diseño del territorio, ¿cuál es la manera de tratar de ordenar la ocupación de éste, que sea algo más que las proyecciones logísticas de sus cambios de uso y su disposición de infraestructuras? ¿Cómo se inserta el diseño del lugar-forma en un proceso que debe incorporar (si no partir de) esa definición logística?

Por eso entendemos este Seminario como un diálogo con nuestros invitados, a los que vamos a preguntar insistentemente: ¿Cómo enfocan y viven ustedes estos problemas? ¿Cómo son los planes que ustedes hacen para la ciudad y el territorio?